

结构的变化相适应,尽可能把更多的应税对象纳入课税范围,通过税基的扩大而不是税率的提高扩大地方税收规模,把应承担纳税义务的纳税人所取得的收入、收益、利润、财产及其特定行为都纳入征税范围,使新的地方税制体现出税率适当、税种合理的特点。

(三) 增强宏观调控,平衡地区发展。

西方发展经济学认为,在发展中国家普遍存在“地理上的二元经济结构”,即经济发达地区和不发达地区同时并存。如果任其自然发展,地区上的二元经济结构不仅不能消除,而且还会进一步拉大。因此,当经济发展到一定阶段时,政府应采取一定措施来支持落后地区的发展。在这些特殊政策中,税收政策因其调节的广泛性、直接性和有效性,在改善落后地区的投资环境和吸引投资方面发挥着不可替代的作用。一般来说,欠发达地区的税收优惠多一些,税负就轻,投资者的税后收益相对较高,这样就会产生发达地区的资本、技术、人才向落后地区转移的“扩散效应”,最终会促进落后地区经济加快发展。所以发展经济学的代表人物普遍认为,对不发达地区实行特殊的税收政策和体制安排是必需的。我国在实施西部大开发战略过程中,也应充分利用税收调控在平衡地区发展方面的作用,在地方税制设计上要坚持强化调控、平衡发展原则。如在所得税方面给予西部地区更大的减免权,以吸引更多民间投资向这一地区转移;在资源税方面给予西部地区更大的税率、税目调整权,使这些地区能够从本地资源条件出发,充分利用资源税增加财政收入,并利用资源税转移税负的特点从东部省区获得更多财政收入。

(四) 合理配置地方税种,增加地方财政收入。

由于地方税收立法权的不足和缺位,必然会给中央和地方关系的协调带来一些不利影响。在不能享有税收立法权的情况下,地方政府为了促进本地区经济的发展,或是解决本地区实际问题,必然寻求非规范途径对这种体制进行突破。如变相开征具有税收性质的收费和基金、擅自出台各

种减免税措施。从税收法定主义原则的意义讲,许多地方已经行使着税收立法权,这必然破坏税制的统一,给依法治税带来严重的负面影响。针对税种配置不尽合理的状况,对现行地方税种进行适当调整使之更趋科学、合理。具体来讲可作如下调整:第一,把一般消费税收入由归属中央改为归属地方,以调动地方培植财源的积极性。因为消费税中19类应税项目,主要是靠地方政府扶持发展的,其收入全部划归中央,必将挫伤地方的积极性,使税源枯竭。第二,规范城市维护建设税收入归属,将该税由金融机构和铁道部门等集中缴纳的部分划归地方,使其成为名副其实的一个独立的地方税种,实现按地域管辖权原则划分税源归属的彻底分税制。第三,将现行企业所得税划归地方税,改变其按行政隶属关系划分收入的传统状况。第四,加快遗产税、证券交易税、赠与税、物业税等地方税的立法开征步伐。

(五) 体现国情,合理税收。

综观国际税收管理的实践,主要有中央集权型、地方分权型、中央地方兼顾型三种模式。根据我国国情,应采取中央地方兼顾型,赋予省级人民政府对地方主体税种的税目税率调整、减免税等一定的管理权限。中央税和共享税的税收立法权、政策解释权、征收管理权、计划安排权等集中在中央;全国统一开征且对宏观经济有较大影响的地方税,其基本法的立法权可集中在中央,征管权和部分政策调整权下放给地方;全国统一开征但对宏观经济影响小或地方特色浓厚的地方税,由中央制定基本法,实施办法由地方制定,政策解释权和征收管理权完全赋予地方;全国不统一开征的地方税,其立法权、政策解释权和征收管理权全部赋予地方;地方结合当地经济资源和社会发展状况,报经中央批准,可决定开征、停征某些税种。为了统一税政,地方制定的地方税收法规须报中央备案,凡与国家法律、行政法规相抵触的,中央有权废止或者责令地方纠正。

作者单位:西北师范大学经济管理学院

(责任编辑 刘静武)

● 专题讨论——绩效预算

绩效预算是一种以目标为导向,以项目成本为衡量标准,以业绩评价为核心的一种预算管理方法。绩效预算的提出,对于建立财政支出“追踪问效”的管理机制,提高预算分配决策水平,优化财政支出结构,降低政府运行成本,促进收支矛盾的缓解,以及“重收轻支粗管理”现象的改观,从而形成从预算分配、执行到绩效评价的完整管理体系,进而推进财政公共化和预算法治化的进程,具有极其重要的意义。因此,绩效预算改革决不仅仅是一种预算管理方法与技术的革新,它还意味着政府预算制度的改革由形式化转向实质性,是整个财政公共化改革的重要内容。

一、财政公共化改革 需要绩效预算

(一) 转变政府理财模式的需要

1994年分税制改革后,中国财政收入大幅增长,“两个比重”问题得到极大的缓解。随着改革深入,经济增长速度放缓,征管制度逐步完善,收入基数逐渐垒高,分税制改革后财政收入连年高速增长的态势回归正常,以往靠收入高速增长来抵消支出分配无序、财政管理粗放化的政府理财模式已经难以为继了。现实迫使人们对延续已久的政府理财模式与思路重新思考。绩效预算将政府预算建立在可衡量的绩效基础上,通过一整套能够反映政府活动效能的指标体系、评价标准和计量方法,对支出项目进行具体的测算和评价,大大强化了支出预算安排和执行的责任,细化了预算管理,提高了财政资金使用的效率,适应了财政公共化改革所要求的政府理财从传统的重收入轻支出的粗放式管理模式,转到重增收节支精细化管理的模式上来。

(二) 转变财政考核目标与对象的需要

1. 转变财政考核目标的需要。随着“纳税人”范畴在中国的日益形成,

绩效预算改革探析

张馨 袁星侯

如何确保纳税人的钱不被浪费和得到最好的使用,已经受到越来越多的关注。改变财政预算的考核指标,使之更为科学合理,就是这种关注的具体体现与结果。

中国财政预算传统的考核指标主要是“效益”,它反映的是财政预算投入与产出在价值量上的直接对比关系。市场化改革使得财政的根本任务从提供建设资金,转到提供公共服务上来,它使得传统的“效益”指标无法全面、准确地反映出财政支出的绩效,因为公共支出基本上是难以获得市场收益,从而难以直接依据市场价格进行项目的投入与产出对比的。于是,财政考核指标就需要从“效益”转向“效率”,不仅分析支出项目本身的货币投入,而且要综合考虑项目的非货币成本与效用,考虑项目对于整个社会正负各方面的影响,即分析和评判财政支出的社会效应,就有其必要性了。绩效预算将预算安排与可以衡量的绩效联系起来,强调的是“结果导向”,关注的是预算资源分配与支出绩效之间的联系和配比,注重的是财政资金使用的效率和效果,反映了效率即“帕累托效率”概念。

2.转变财政考核对象的需要。部门预算改革,是中国政府预算制度改革的主要内容之一。但这一改革目前还很不完善:一是各级政府报送人代会的部门预算,还不能称作“审批”,而只能称之为“审议”。二是在财政实践中,有了部门预算,却没有相应的部门决算。这样使得改革很大程度上停留在形式上,实质性内容的变革较为滞后。

绩效预算改革由点及面从单个项目支出评价开始,扩展到整个项目支出评价,再转向项目支出与基本支出评价并重,使得部门预算改革由当前的粗略表面、注重预算内外收支合一

的形式化改革,转向深入细化、注重绩效评价与加强管理的实质性改革。绩效预算将财政考核的对象具体化到各项政府活动及其支出上,人代会和社会公众就能够通过对部门预算执行绩效而不是部门预算规模大小的考评,获知政府部门是否较好地履行了职责,是否节约高效地提供了公共服务,是否真正转变了政府职能,从而对整个政府活动作出了坚实有力的考核与实质性的监督。

(三)化解财政压力与困境的需要

在改革中各种历史旧账和新老体制摩擦碰撞所产生的各种矛盾,都通过政府的各个部门、各个单位,从四面八方汇拢起来,最终都集中到主要领导身上,都加诸于财政身上,形成了极为巨大的财政压力。在各方面的挤兑下,各级财政陷于捉襟见肘、穷于应付的状态。这些年来,中国的财政收入连年大规模增长,但财政窘迫的状况似乎根本没有缓解。

绩效预算改革将从根本上改变这种状态,它使得各主管领导和部门财务能否要到钱和弄到钱已不仅是本事,更是责任,是政府工作的正确有效开展。更为值得关注的是,此时的“本事”将不再是以往的拉关系走后门等非正常手段,而是如何更好地为市场提供公共服务,是如何科学地安排、编制和执行预算。它将使得政府财力的运作走出以往近乎黑箱操作的状态,使各级主要领导和财政部门能够从无聊无谓甚至是可怕的人际关系中解脱出来,大大简化和澄清政府财力安排时的复杂与混乱。大量的不必要的财政支出将不再发生,必须安排的财政支出的使用也相对节约有效,这对于缓解各级政府的财政压力,将起着重大的作用。

(四)变革政府预算制度的需要

1.增强政府预算的计划性。“预算”的直接意义就是计划,政府预算就是政府的年度收支计划。要落实政府预算的“计划性”,必须有相应的预算编制技术作保证。它要求政府的各个部门和各个单位,都能够编制出详细的预算和决算。推行绩效预算改革,将对政府部门和单位的职责进行量化与指标化,对各项支出进行具体与详细的考核,这就为它们的预算支出计划的编制与执行的评判,从而为政府预算编制和审批时计划性的增强,以及为预算计划贯穿落实于整个预算过程提供了具体的、基础性技术条件,也将使得各级人代会对政府预算的监督有依据。预算支出的“追踪问效”,将有助于减少预算执行中的长官意志和随意性状况,减少追加预算的规模和程度,从而增强了政府预算的计划性和科学性。

2.增强政府预算的公开性。编制部门预算,将部门的所有收支都纳入预算,为中国政府预算公开性的形成,作了必要的基础性准备。绩效预算制度突破了目前部门预算编制中为细化而细化的形式化改革,它将预算安排与绩效评价联系起来,将预算编制的细化真正落到了实处,将为中国政府预算的公开性和透明度的形成,提供重要的技术支持和现实条件。相应地,绩效预算的改革也将进一步推进部门预算改革进程,使之从形式上的改革朝着实质性改革发展。

3.增强政府预算的法治性。改革开放以来,尤其是1990年代后期,随着构建市场经济体制和公共财政制度的进展,全国人大及其常委会通过了包括《预算法》在内的许多财税法律条文,为政府的财税活动提供了一定的法律依据,对政府预算过程作了详细的规定。同时,各级人代会也加强了对各级政府预算的法律监督。部门预算的编制,又为社会公众以法律约束政府活动,为法治社会的形成和防腐倡廉等,都提供了应有的条件和制度保证。但迄今为止,实践中仍存在严重的预算编制时程序不清、管理上权责不明、审批中把关不严、执行时落实不力、监督上法律没有权威等问题。推行绩效预

算,恰好能够较好地改变这种状况。它将对预算支出的结果及其目标的绩效来进行评价,保证预算支出安排的科学性。法律约束力增强了,各级人代会和社会公众对于各个部门和各个单位的预算支出的监督就能够落到实处,使预算的严肃性与合理性有机结合起来,大大提高对政府预算法律约束的可行性,增强政府预算的法治程度。

二、绩效预算改革的困难

(一)绩效指标设置的问题

1.缺乏科学合理规范的指标体系。从中国绩效评价实践来看,目前主要开展的还只是项目的支出绩效评价,大体上仍然停留在通过若干固定的财务、技术和工程管理指标进行评价的水准上。这种评价方式,主要侧重于资金使用、技术和工程管理的合规性评价,而对财政资金的使用效果则评价不足。这与缺乏科学合理规范的指标体系有关。

2.预算科目不能全面反映绩效状况。随着经济市场化、财政公共化改革的逐步深入,这一科目体系的不适应性和弊端日益突出:一是科目涵盖的范围偏窄,只反映财政的预算内收支,没包括应当纳入政府收支范围的预算外收支和社会保险基金收支,从而不能准确反映政府收支活动的全貌。二是体系设置不全,缺少一套完整、统一的支出经济分类体系。难以满足部门预算管理与绩效预算改革的需要,从而严重影响到预算的科学核定与执行。三是预算支出按经费分类,不能完整反映政府职能活动。这种状态既不利于优化政府支出结构,也不利于各级人大和社会公众全面、准确地了解政府收支活动,依法实施财政监督。四是预算科目口径不够规范,与国际通行分类方法和国民经济核算体系不相适应,不利于财经分析、比较、交流与决策。

3.绩效评价标准设置困难。绩效评价标准,有些可以依据统计手段,通过全国性或地区性的测算比较得出。但更多的标准则受制于社会经济发展水平、公共管理水平和区域自然条件等因素:一是缺乏评价标准所依赖的系统数据。在各地已有的绩效评价实践

中,运用的标准主要是经验值。这些经验值得到当地的普遍认可,具有较好的操作性。但经验值的积累,需要一个过程,尚未能够形成本级财政的系统数据库,更谈不上形成全国性的系统数据库了。二是标准设置中的社会效益量化的问题。公共财政的支出项目以追求社会效益为主,缺乏应有的市场价格及其收益,这就使得绩效评价的指标量化是个难题。三是分类标准的问题。现行的绩效评价分类,是按照支出经费的功能,分为经济建设、教育、科学、文化、社会保障、行政管理、公检法司、农口等八大类。但中国现行按经费设置科目的办法,使得预算支出的类级科目并不能完整地反映政府某项职能活动;而款级科目又不能集中地反映某一方面的工作;至于项级科目,更是不能明细地反映出某个具体支出事项,等等。

(二)绩效评价的问题

1.基本支出绩效评价极其困难。从现行中国绩效预算改革已有的实践看,所进行的基本上还只是“项目支出”的绩效评价,尚未涉及“基本支出”的绩效评价,而后者是一个远较前者更为困难的事情。

所谓预算的“基本支出”,它由人员经费和公用经费所组成,如何评判这类支出的“绩效”,有着很大的技术难度。目前中国各地的财政基础数据库及其动态管理尚在建立与完善之中,政府机构及其职责更是在改革中不断变动,各个部门和单位的职责与标准的量化过程,也是不可能一蹴而就的。对基本支出的绩效评价指标的设计与标准的制定,就更是难上加难。但这些指标和数据、资料,对于基本支出绩效的考核是必不可少的,这就决定了对基本支出进行绩效评价是极其困难的。而缺乏了基本支出的绩效评价,政府预算的绩效评价就是严重残缺不全的了。

2.绩效评价与其他法律规定的矛盾。从西方国家已有的实践看,财政支出的绩效评价要取得实效,必须获得必要的立法支持。美国的联邦法律规定,凡联邦政府投资的项目,都要进行绩效评价,并将结果向国会报告。目前我国绩效评价的推行缺乏法律依据与保障,就为绩效评价的公开性与法治

性带来一系列的难题和矛盾。

(三)绩效预算的组织管理问题

1.政府机构尚未定型,管理水平参差不齐。西方国家推行绩效预算,是以较高的公共管理水平、政府的组织机构、管理制度和法律体系等相对完善为基本依托的。推行绩效预算需要较高的政府执政能力、社会监督能力和法律约束能力。

目前的中国,尽管已经宣布初步建成了市场经济体制,但这只是初级的,是建立在生产力水平总体不发达基础上的,市场体系也还很不完善,与成熟、规范的市场经济还有相当差距。与此相适应,市场对政府的约束与规范尚处于相当软弱的状态,政府本身如何按照市场经济的根本要求进行执政,如何提供良好的市场型政府服务等,都还没有得到很好的解决。而与经济体制转轨阶段和市场经济初级状态相适应,中国政府的职责及其机构组织和制度等都还没有定型,多次的政府机构改革至今仍未真正解决政府机构改革问题,各级政府的公共管理水平与法治化程度还比较低,等等,都给绩效预算改革增添了不少困难,甚至对绩效预算改革形成根本性制约与阻碍。

2.政府预算制度改革尚未到位。在21世纪的今天,西方国家的政府预算无论是在编制和执行的技术、科目的设置编排等方面,还是在预算制度的确立理念和原则等方面,都已经深深地与市场经济相吻合了,是完全有利于财政为市场提供公共服务的。这就为绩效预算的实行,提供了坚实的政府预算制度基础。反观中国,这一政府预算制度基础并不完全具备,因此在中国推行绩效预算,除了西方所可能遇到的种种问题与困难之外,还有中国特有的政府预算制度很不完善这一难题,这将极大地增添推行绩效预算的难度。

3.各科层政府官员干预的问题。绩效评价必须遵循客观、公正、公开的原则,但这又是一个困难的问题。因为绩效预算的对象,是各级政府各个部门各个单位,是上上下下无数政府科层的官员与职员,绩效评价直接对他们财力活动作出评价,其根本涵义就是对他们政绩作出评价。于是,绩效评价如果说好话,或是只作为建设档

案保存等,就失去其应有的意义与违背了改革的初衷。如果绩效评价遵循客观、公正、公开的原则,真正能够对绩效评价对象形成约束与促进,则又会遇到各级各部门各单位领导或明或暗的干预。绩效评价遇到阻扰和压力,就不可避免了,就不能不影响绩效评价的权威性、客观性和公正性。

4. 缺乏权威绩效评价的综合管理机构。鉴于绩效评价的重要性,许多国家都设有公共支出绩效评价的专门机构,但中国目前还缺乏这样一个权威性的绩效评价综合管理机构。目前中国财政支出的绩效评价工作,主要是分散在政府有关的职能部门进行的。在具体的评价中,各部门又主要是从合规性、技术性能、项目工程管理和财务等方面进行评价,并且往往是从本部门工作的角度进行绩效评价的,所采用的指标、方法和组织程序差异很大。这种状态显然不利于绩效预算改革的展开与深化。

三、绩效预算的进一步改革

(一)绩效预算的改革应当逐步推行

从部门预算的改革进程来看,它遭受到了强大的阻力,其原因在于部门预算改革综合了预算内外收支,增强了政府预算的计划性、归一性、公共性与法治化,作为一场政府的自我革命,它开始强有力地触动政府及其官员的根本特权。绩效预算改革是对预算安排和执行情况的评头品足,更直接触动政府及其官员的根本利益,所遇到的困难,也远较部门预算改革大得多。这决定了绩效预算改革的力度和成效,是不能不大打折扣的,是不能不逐步推进的。

从西方国家的经验来看,绩效评价经历了项目绩效评价、经常性支出绩效评价和部门绩效评价三个阶段,也体现出了绩效预算改革渐进性的特点。这一经验对中国绩效预算改革的启示是,改革可以渐进式地推进,先个别项目的绩效评价,再分类别的绩效评价,再扩及项目支出绩效评价,然后再推及到基本支出绩效评价。从某种程度上说,绩效评价和绩效预算之间存在的是“鸡生蛋、蛋生鸡”的关系,两

者本无所谓孰先孰后之分。但如果从中国改革的逻辑顺序看,在具体的财政改革步骤选择上,应该先进行绩效评价,抓住主要矛盾,积累项目支出绩效评价的经验,并将之与部门预算改革中的项目库管理相结合,先试编绩效预算,再逐步完善之,与绩效评价形成良好的互动关系。最终,将绩效评价改革扩及基本支出,全面地实行绩效预算。到那时,绩效预算将是依照绩效评价的结果和建议而安排的。而一旦制度化了,则已形成的绩效预算又将成为下一轮绩效评价参照的基本依据之一。

(二)改革应当适应中国的具体国情

中国的历史传统和文化背景与西方国家有着很大的区别,而转型期的经济体制与财政制度、政府预算制度等,更是与西方国家较为完善的这些制度有着种种差异。中国的市场化改革,从来都是在学习西方但又结合自身国情与特点的前提下进行的,绩效预算改革显然也不可能不如此。中国国情对于绩效预算改革产生的特殊影响主要有:改革总体上应当是渐进式的,改革具体思路应当是重点突破与整体推进相结合,改革进程应当注意到整体配套性,改革措施应当有技术上的可操作性,改革还应当结合各地的实际展开。

(三)改革应当照顾到技术上的可行性

绩效预算改革的困难有多种,其中一类,是由公共财政活动的自身原因引起的。例如,公众偏好意愿表达的不充分和集合的困难,公共产品以垄断方式提供的困难,公共产品的成本获益量化测算的困难,等等。还有一类,是由于绩效评价是一项技术性和业务性很强的活动,它所面对的各项具体支出,有着各自不同的特点,形形色色、包罗万象,这就使得绩效评价有着很大的难度。这样,从个别项目的评价,到分类项目、整个项目支出、整个基本支出的评价,再到整个部门绩效的评价,各种绩效评价无一能够离开政府各部门及其专业技术人员的参与。因此,绩效预算的改革应当考虑到技术上的可行性,需要各方面的协调才能取得进展。例如,当前绩效评价的

指标设计既要考虑到各地各部门的实际,又要考虑到统一性与标准性,以使绩效评价结果能够进行横向与纵向的比较分析;绩效评价支出分类既要考虑当前政府收支分类与收付实现制的实际,又要考虑政府收支分类与权责发生制改革的需要,为改革留有“接口”,等等。

(四)整个政府预算制度的改革

就绩效预算本身来说,它是政府预算制度的一个具体组成部分,但又有着很强的技术性,是对于整个政府预算活动的技术性约束与规范。如果没有此前涉及政府预算过程各环节的部门预算、国库集中支付、政府采购、政府非税收入等项改革,就不可能有当前的绩效预算改革。反过来,绩效预算改革又是整个政府预算制度改革的延伸和继续,它引领和深化着政府预算改革。

(五)整个政府管理的改革

1990年以来的政府预算改革,带动了整个政府管理水平的提高。而政府管理水平的提高,对于绩效预算改革的顺利实施提供了必不可少的外部条件。但是,现行的政府管理还未能从根本上摆脱政府“无所不能”、“包揽一切”的错误认识和状态,这使得政府与市场之间的关系错位、越位、缺位的现象比比皆是。这一根本性的缺陷对绩效预算改革的展开构成了极大的障碍,然而,这一情境下的绩效预算改革,反倒是可能对推动整个政府管理水平的提高起到明显的倒逼作用。绩效预算的编制,就是依据绩效评价的结果,对下一年度政府预算作相应的增减,这就可能逐步厘清政府与市场、政府与企业之间的界限,就可能根据市场需要重新设置政府职责,就可能政府在政府系统中引入经济性的绩效考评,迫使政府体系内部向外部的非政府经济主体“放权”,从企业 and 市场两个方面向政府分权,从而达到给政府机构“消肿”,促使政府职责转变的目的,为建立新型的效能型政府治理模式奠定基础。

作者单位:厦门大学经济学院
财政部科研所博士后流动站
(责任编辑 纪燕渠)